

安全理事会

Distr.: General
14 May 2018
Chinese
Original: English

武装冲突中保护平民

秘书长的报告

一. 导言

1. 本报告是根据安全理事会主席 2015 年 11 月 25 日声明(S/PRST/2015/23)所载要求提交的。报告还回应了安理会第 2286(2016)号决议关于报告在武装冲突中保护医疗服务情况的要求。

2. 我在上一份报告(S/2017/414)中着重指出，保护平民的最有效办法是预防武装冲突爆发、升级、延续和再度发生。这仍然是我最重要的优先事项。在这方面，必须开展解决当事方不满并实现可持续解决方案的对话和包容性和平进程，并且采取长期的整体方法，解决冲突根源和防止冲突升级或再度发生，促进人权和法治并加强治理和机构。

3. 我在 2018 年 1 月发布的关于建设和平和保持和平的报告(A/72/707-S/2018/43)中力求在整个联合国建立共同愿景、制度和能力，以支持会员国维持和平并按照不让任何一个人掉队的承诺来建设有复原力和繁荣的国家。我期待与会员国合作，推进上述报告所提的建议。与此同时，联合国内部将继续努力开发一个预防平台，使系统能够最大限度地利用现有工具和资源，支持实施一项广泛预防议程并加强对侵害行为的问责。

4. 在我们无法防止或解决冲突的情况下，我们必须加强平民保护。如果采取这种做法，我们还推动奠定了今后的和平基础。我在上一次报告中确定了三个保护优先事项：更加尊重国际人道主义法和国际人权法，推行冲突各方的良好做法；保护人道主义和医疗行动，将保护平民作为联合国和平行动的优先事项；防止强迫流离失所，为难民和境内流离失所者寻求持久解决办法。我在本报告中审查了这些优先事项的进展情况，重点是更加尊重国际法和推行良好做法。

5. 下文第二节审查了 2017 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间武装冲突中保护平民的全球现状。这一部分揭示了所有冲突中的数百万妇女、儿童和男子遭受无情恐



请回收



怖和苦痛的现状。在通常涉及广泛使用爆炸性武器的定向或滥杀滥伤的袭击中，平民经常遭到杀害或残害，民用物体被损坏或摧毁。平民被迫离开家园，命运多舛，还有无数人失踪。人道主义和医务工作者经常遭到袭击和杀害，或遭到阻扰而无法帮助有需要的人群。与此同时，冲突造成的粮食不安全以及饥荒风险使数百万人岌岌可危。所有这一切，加上整个城镇体系以及作为其生命线的一度充满活力的社区和社会的土崩瓦解，破坏了和平与稳定前景以及恢复未来希望和机会的努力。

6. 保护平民的现状黯淡，亟需为解决这一问题采取行动。如下文第三节所述，随着冲突日益城市化并可能影响到数千万人，确保有效执行国际人道主义法和人权法至关重要。不能对攻击平民或无法保护平民的状况置之不理。安全理事会和会员国在面对广泛侵害行为时不能逃避责任，任由政治分歧阻扰或破坏解决和防止侵害行为的协同行动。这对于平民以及国际和平与安全而言影响深远。

7. 在上述情况下，尚存一线希望。首先，会员国日益认识到尊重国际人道主义法和人权法可发挥重要作用，有助于努力制止和防止武装冲突蔓延和复发；打击恐怖主义和防范暴力极端主义。其次，冲突各方和会员国已经并可以再次采取切实措施，尊重和确保尊重法律并加强平民保护。

8. 有鉴于此，我在下文第四节中建议，首先，会员国应制定国家政策框架，为保护平民确立明确的机构权力和责任；其次，会员国应支持并协助进一步努力让非国家武装团体参与缔结行动计划，制定行为守则、业务政策和其他工具，以确保进行有效的保护和问责。此类行动将是在有效执行法律和保护平民方面的重要进展。与此同时，我认识到，仍需加强宣传和协同努力，以确保对严重侵害行为进行问责。

二. 平民保护现状

A. 大量平民伤亡及对民用物体的影响

9. 平民继续受到全球各地武装冲突的冲击。整个 2017 年，成千上万的平民妇女、儿童和男子被杀害或遭到令人震惊的伤害，沦为阿富汗、中非共和国、刚果民主共和国、伊拉克、利比亚、马里、尼日利亚、索马里、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰和也门等地的冲突各方蓄意或滥杀滥伤袭击的受害者。

10. 2017 年，联合国仅在上述的六个冲突局势中就记录了 26 000 多名平民死伤：阿富汗有 10 000 人、伊拉克有 8 000 多人、索马里约有 2 600 人、也门的伤亡人数大致相同。在中非共和国和刚果民主共和国，袭击分别造成 1 100 多和近 2 000 名平民死亡。大量平民死伤以及受害者和证人证词及其他报告引发了一个令人深为关切的问题，即各方在多大程度上按照国际人道主义法的要求，持续关注避免平民受到敌对行为的影响。必须强调冲突各方采取这种做法的义务和必要性。

11. 在人口密集区发生战斗并使用波及广泛的爆炸性武器时，冲突对平民和民用物体的影响尤为严重。例如，在阿拉伯叙利亚共和国，使用空中和地面发射的爆

炸性武器进行的袭击据报造成阿勒颇、德尔祖尔、霍姆斯、伊德利卜、拉卡和大马士革农村省的许多平民死伤，并毁坏了重要的基础设施、学校和医院。在伊拉克，根据联合国核实的数据，2016 年 10 月至 2017 年 7 月，至少有 4 200 名平民在收复尼尼微省和摩苏尔市等地区的行动中被炮击、空袭和简易爆炸装置袭击打死和打伤。其他消息来源估计的平民死伤人数要高得多。战斗还导致许多房屋和重要基础设施被毁。

12. 非国家武装团体在阿富汗、利比亚、马里、尼日利亚、索马里和阿拉伯叙利亚共和国使用的简易爆炸装置也造成大量平民伤亡。例如，在阿富汗，2017 年，简易爆炸装置造成了 624 名平民死亡，1 232 人受伤。2017 年在阿拉伯叙利亚共和国和也门使用集束弹药的报告令人严重关切。我还震惊地看到另有报告称在阿拉伯叙利亚共和国使用了化学武器，严重挑衅了关于这些武器的全球长期禁令，并造成更多的无辜平民死伤。必须对此类报告进行适当调查。如果确定使用了化学武器，会员国必须找到查明施害者并对其问责的适当方式。

13. 如此前报告(见 S/2018/250)，2017 年，性暴力继续被用作战争、恐怖主义、酷刑和镇压的手段，包括根据实际或认定的族裔、宗教、政治或部落归属攻击受害者。在许多情况下，这种暴力行为导致强行驱散目标社群、使其流离失所，侵蚀社会凝聚力。一系列在其他方面并不相同的冲突中都出现了这一令人震惊的趋势，包括在中非共和国、刚果民主共和国、伊拉克、马里、缅甸、尼日利亚、索马里和南苏丹。在这些情况下，性暴力的战略性不同程度地体现为选择性地攻击特定族裔、宗教或政治团体的受害者，与更广泛背景下冲突或危机走向基本一致，并在某些情况下，体现在施害者支持的明显民族主义或极端主义意识形态上。在这些情况下，冲突中的性暴力已成为表达族裔仇恨甚至进行“族裔清洗”的方式，通常伴随着基于受害者身份和推定效忠而进行的侮辱。

14. 2017 年，儿童继续不成比例地受到武装冲突的影响，经核实的严重侵害儿童案件进一步增多。武装暴力行为往往撕破了家庭和社会提供的层层保护，导致传统安全空间缩小。男童和女童被招募并用作支助或战斗人员，其中包括跨界招募和使用，招募的激增往往伴随着杀害和残害程度加剧。袭击学校和医院以及拒绝人道主义援助准入妨碍了儿童获得教育、保健和重要人道主义援助的能力。儿童还遭到绑架，这一工具经常被用来强行招募儿童以及对儿童实施强奸和其他形式性暴力。通过提供以社区为基础的心理社会、教育和职业重返社会方案使受战争影响的儿童重拾童年是克服污名化、避免再次招募和打破暴力循环的重要因素。然而，由于缺乏资金，太多的儿童无法受益于此类支助。因此，必须加强儿童保护行为体与供资伙伴之间的协作，以确保为重返社会进程提供可预测和灵活的资金。

15. 2017 年，在阿富汗、刚果民主共和国、利比亚和也门等地，一些冲突中袭击宗教场所引发了越来越多的关切。在阿富汗，联合国记录了 38 起此类袭击事件，造成了 202 名平民死亡和 297 人受伤——是 2016 年袭击数量的三倍。包括 8 月和 10 月喀布尔的两座清真寺遇袭在内的一些袭击似乎蓄意针对妇女。2017 年，冲突还继续对记者造成伤害，据报在阿富汗、刚果民主共和国、伊拉克、利比亚、索马里、阿拉伯叙利亚共和国、也门等地发生了杀害、伤害和威胁记者的事件。

此类事件对独立报道造成了严重影响，而独立报道对揭示人类苦痛、制约交战方及形成寻求政治解决方案和问责的压力至关重要。

B. 强迫流离失所

16. 强迫流离失所是 2017 年冲突的一个决定性特征，截至 2016 年年底在冲突和暴力事件中流离失所的约 6 500 万人队伍在 2017 年有所扩大，其中绝大多数人在本国境内流离失所。到 2017 年 11 月，阿拉伯叙利亚共和国境内共有 610 万境内流离失所者，其中包括当年新增的 180 万流离失所者。也门境内的 300 万人被迫离开家园，如同阿拉伯叙利亚共和国和其他地方的流离失所者，他们面临严峻的保护和援助需求。在乌克兰，估计有 160 万境内流离失所者，许多人无法获得基本服务。

17. 2017 年，中非共和国再次出现的暴力事件造成了影响近 70 万人的进一步流离失所，该国的 470 万人口中有 50 多万人逃往海外。在刚果民主共和国，2017 年有 200 多万人因暴力事件在境内流离失所，使境内流离失所者总数增加了一倍，达到 450 万人。如同在其他受冲突影响的国家一样，刚果民主共和国的流离失所现象旷日持久，使境内流离失所者以及收容社区的能力捉襟见肘，并使流离失所者有可能遭受长期伤害。在苏丹，虽然达尔富尔和其他地区的流离失所人数在 2017 年有所下降，但境内流离失所者面临杀戮和强奸等持续暴力行为。在索马里，2017 年的强迫迁离有所增加，影响到 210 万流离失所群体中的约 20 万境内流离失所者。

18. 到 2017 年年底，约 190 万南苏丹人在境内流离失所，其中一些人多次流离失所，进一步加剧了他们的脆弱性。南苏丹以及中非共和国、刚果民主共和国、伊拉克和尼日利亚的境内流离失所者营地和安置点的军事化突出表明，必须保持难民营和安置点的平民和人道主义性质。另有 240 万南苏丹人越界寻求庇护，乌干达收容了其中 100 多万人，除此之外，该国还收容了来自布隆迪和刚果民主共和国的难民。

19. 乌干达、土耳其、巴基斯坦、黎巴嫩和其他主要难民收容国继续向难民提供大量支助。未来的全球难民契约必须加强国际社会处理大规模难民流动的对策，包括减轻收容国负担，满足难民和收容社区的需求并确保找到持久解决办法。同时，2018 年是《关于境内流离失所问题指导原则》通过二十周年，会员国、联合国和其他相关行为体必须加紧努力，加强处理境内流离失所问题的对策。这包括更好地理解城市流离失所现象和进一步应对旷日持久的境内流离失所问题。

C. 人道主义援助准入面临的制约

20. 2017 年，若干冲突中的广泛和持续的人道主义援助准入制约危及人道主义行动以及受影响民众满足其基本需求的能力。除了现行敌对行动和后勤挑战外，最严重的制约因素是官僚主义障碍和对人道主义工作人员的袭击。

21. 据报，乍得、伊拉克、马里、缅甸、尼日利亚、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰、也门和巴勒斯坦被占领土等若干受冲突影响地区存在官僚主义障碍。在巴勒斯坦被占领土，加沙地带的人道主义援助准入因安全原因而继续

受限，导致人道主义局势恶化以及获得基本服务和保健的机会受损。巴勒斯坦人经以色列离开加沙(包括出于人道主义原因)的许可证申请的及时核准率降至 54%，为十年来的最低水平。在乌克兰东部的顿涅茨克省和卢甘斯克省的非政府控制区，事实上的管辖当局对人道主义方案拟订和活动施加了额外的登记要求，使本已繁琐的程序更加复杂。

22. 反恐措施，包括冗长的行政流程以及采用立法将开展人道主义行动所需的某些活动定为犯罪继续影响人道主义行动。会员国应确保根据国际法设计和执行反恐措施，以实现安全目标，同时保障有原则的人道主义行动。这方面的一个重要例子是 2017 年 3 月欧洲联盟关于打击恐怖主义的指令，其中将国际法承认的公正人道主义组织开展的人道主义活动排除在其范围之外。[1]

23. 特别令人关切的是将平民挨饿用作战争手段，这是国际人道主义法禁止的行为。围困和类似围困局势正对平民产生破坏性影响。例如，2017 年年底，阿拉伯叙利亚共和国约有 42 万人生活在 9 个围困区，另有 290 万人生活在难以抵达地区。只有 82 万人在当年得到了一些援助。

24. 在也门，2017 年极难向有需要的人提供援助，其中近 700 万人面临饥荒风险。虽然沙特阿拉伯领导的在也门恢复合法性联盟从 11 月底开始逐步取消限制，但一些限制持续至该年年底，阻碍了人道主义工作人员的行动以及运载人道主义资产的商业船只进入荷台达港。

25. 此类方法加剧了粮食不安全和饥饿问题。全球饥饿在经历 20 多年的缓解之后正在恶化，冲突被认为是造成这一逆转的主要原因。2016 年的 13 次重大粮食危机中的 10 次是冲突所致。[2] 遵守国际人道主义法和人权法对保护受冲突影响的平民免遭饥饿至关重要。

D. 袭击人道主义工作人员和资产

26. 暴力侵害或是拘留或绑架人道主义工作人员(通常涉及本国工作人员)继续阻碍了在阿富汗、中非共和国、乍得、刚果民主共和国、利比亚、马里、索马里、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门开展的人道主义行动。在刚果民主共和国，仅 2017 年下半年就报告了 389 起安全事件，使向 100 多万人提供人道主义援助受限。在南苏丹，2017 年有 30 名人道主义工作者被杀害。在索马里，116 名人道主义工作者遭遇暴力行为，16 人被杀，31 人被绑架。在马里，涉及人道主义工作者的安全事件几乎翻了一番，从 2016 年的 68 起增至 2017 年的 135 起。在上述和其他情况下，还有关于人道主义资产遭到抢掠的报告。

E. 袭击和以其他方式干扰医疗行动

27. 在本报告所述期间，袭击医务工作者和病人、医疗设施、设备和交通工具的行为以及干扰提供公正医疗服务的事件有增无减。上述事件包括直接攻击医务工

[1] 见第 2017/541 号指令(欧盟)，第 38 段。

[2] 见联合国粮食及农业组织和世界粮食计划署，“监测冲突局势国家的粮食安全”，第 3 期(2018 年 1 月)。

作者和设施；从人道主义运输队和仓库截留医疗用品；将医疗设施用于军事目的；威胁对医治反对派部队伤病战斗人员的做法进行法律或其他制裁。2017 年，世界卫生组织(世卫组织)记录了在各个受冲突影响国家发生的 322 起袭击事件，涉及阿富汗、中非共和国、刚果民主共和国、伊拉克、利比亚、马里、尼日利亚、索马里、南苏丹、苏丹和阿拉伯叙利亚共和国。这些事件造成了 242 名医务工作者和病人死亡，229 人受伤。

28. 在中非共和国，2017 年有 18 个医疗设施遭到袭击，7 名医务工作者被杀害。还有报告称，非国家武装团体占用医疗设施，并阻扰救护车运送伤病员。利比亚也明显存在类似情况，发生了 16 起袭击医疗设施和干扰救护车以及攻击和绑架医务工作者的事件。在阿拉伯叙利亚共和国，联合国核实了 112 起袭击医疗设施和工作人员的事件，而在这一年中，机构间跨线运输队的 645 000 件医疗物品被截留。在阿富汗，除了医务工作者正遭到攻击之外，147 个医疗设施在遭到武装团体威胁后被迫关闭。这些设施关闭了几个小时至几个月，影响到数万人获得医疗保健的机会。据世卫组织估计，2017 年，超过 73 万阿富汗人无法获得所需的医疗保健服务，其中妇女占 65%。

29. 我欢迎会员国努力执行关于保护伤员和病人、医护人员和专门履行医护职责的人道主义人员和他们的运输工具和设备以及医院和其他医疗设施的第 2286 (2016)号决议以及我前任的建议。由加拿大和瑞士担任共同主席的第 2286(2016)号决议之友非正式小组力求动员领导层保护医疗行动，并在大会和人权理事会上宣传这一问题。2017 年 10 月，包括法国在内的 12 个会员国签署了法国牵头的关于在冲突中保护人道主义和医务工作者的宣言。联合国系统的行为体继续支持这些努力。例如，世卫组织正在推出用于收集袭击医疗保健数据的监测系统。

30. 在国家一级，继续努力促进不同利益攸关方之间的合作和信息交流，并采取和执行预防措施。各国红十字会和红新月会以及红十字国际委员会(红十字委员会)与各国政府合作，通过了保护医疗保健及确保尊重国际红十字与红新月运动标志的法律。此类事态发展值得欢迎，但可以开展更多的工作，确保遵守法律和追究违法行为的责任；加强数据收集；促进在各国首都和区域论坛等场所交流执行第 2286(2016)号决议的良好做法；确保将保护医疗服务纳入伙伴部队能力建设以及军事理论和培训。

F. 失踪

31. 武装冲突中的失踪人数仍然令人震惊。各方并未采取行动来防止人员失踪，提高查明失踪人员下落的机会，或维护家属了解失踪亲属命运和下落的权利。红十字委员会从 2017 年起发起了一个为期四年的项目，制定有关失踪人员及其家属的专业标准和做法。冲突各方和会员国必须确保执行适用于失踪人员的法律。

G. 追究违法行为的责任

32. 确保追究违法行为的责任是确保尊重国际法的关键。在本报告所述期间，国家一级调查和起诉取得了积极进展，包括为此行使了普遍管辖权。一些欧洲国家和其他国家的战争罪专门股调查或起诉了 126 名犯下国际罪行的嫌疑人，13 人

因此被定罪。[3] 混合法庭在追究严重违法行为人的责任方面亦可发挥重要作用。我欢迎 2017 年在落实中非共和国特别刑事法院方面取得的进展。尽管出现了这些进展，仍然需要及时采取协同行动，在国家一级加强问责。

33. 在缺乏国家行动的情况下，国际调查和司法机制可确保问责。2017 年，前南斯拉夫问题国际法庭判定拉特科 • 姆拉迪奇犯有灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪，而这些罪行的实施是在 20 多年前，这表明国际司法涵盖时限长，而且该法庭在国际司法发展方面发挥了关键作用。从 1993 年成立到 2017 年结束运作，法庭共判定 90 人犯有灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪，并促成了国家起诉。刑事司法是一项长期事业，应得到我们的充分支持。

H. 联合国和平行动和保护平民

34. 在上述一些局势中，联合国和平行动是保护平民的重要工具。许多维持和平行动在日益具有挑战性的环境中开展行动，保护平民已成为最重要的任务之一。保护活动包括支持在中非共和国执行地方和平协定；向南苏丹境内数以千计的平民提供人身保护；向刚果民主共和国的平民可能遭受人身暴力威胁的地区进行快速部署。驻阿富汗、伊拉克、利比亚和索马里的联合国和平行动定期报告平民伤亡有助于开展针对性宣传，以改变冲突各方的行为。

35. 联合国维持和平特派团面临新的环境和情况，包括挑战传统保护办法的复杂和不对称威胁和政治暴力。特派团继续创新，我们正在修订关于保护平民的维和政策并制定关于预防和应对冲突中性暴力的政策，以此为特派团提供支助。业绩改进工作包括为军事和警察部队提供关于保护儿童和保护平民的新指示和培训，并为和平行动中的儿童保护干事编写一份业务手册。

36. 保护任务的重要性体现在重新注重就任务执行情况对高级领导层进行问责，以及我承诺调查关于维和人员业绩不佳的报告。它还反映在对所有维和特派团进行独立审查，审查目的是确保特派团胜任使命。此外，保护平民与题为“改善联合国维和人员安保状况：我们必须改变作业方式”的最近报告密切相关，该报告载有关于改善业绩的重要建议。

37. 加强维和人员的工作还要求会员国承诺就维和任务的措辞和影响达成共识，包括说明对维和人员的期望并承认有些局势可能超出维和人员的应对能力。这还要求财政捐助者承诺确保特派团获得适当的资源；部队派遣国承诺提供能够完成这一艰巨任务的特遣队。最后，维和行动中的保护工作要求东道国和冲突各方承诺履行保护平民的法律责任，并允许维和人员执行任务。

三. 重新审查保护优先事项一：更加尊重国际法，促进冲突各方采取良好做法

38. 如我的上次报告所述，如果交战方尊重适用的国际人道主义法和人权法，而且第三国按照国际人道主义法的要求采取确保尊重这一法律的必要措施，平民遭

[3] 见 Trial International, Make Way for Justice #4：Momentum Towards Accountability – Universal Jurisdiction Annual Review 2018 (2018)。

受的可怕苦痛会显著减少。鉴于冲突日益发生在人口稠密的城镇，今后有可能对数千万人的生活产生负面影响，现在更加尊重法律并促进良好做法也许比以往任何时候都更为紧迫。

A. 在城市战争中保护平民和民用物体

39. 目前有 5 000 多万人受到城市地区冲突的影响。随着城市化延续以及冲突各方、特别是非国家武装团体利用城市环境改变其与常规武装部队间的权力平衡，上述数字可能增加，使国家保护平民工作复杂化。

40. 在此类情况下尊重法律和保护平民是并仍将是冲突各方面临的一项重要和重大的挑战。其原因包括平民人口密度高；战斗人员中可能突然和意外地出现平民；战斗人员和军事目标与平民和民用物体混杂在一起，有时可能是蓄意而为。对平民福祉至关重要的水电系统等基本服务基础设施易受损害并相互依存；大量外逃的平民可能需要立即得到保护和援助，包括获得专门的创伤和其他医疗服务。

在人口居住区使用爆炸性武器

41. 一个特别令人关切的问题是在城市地区大肆使用空投炸弹、火炮、迫击炮、火箭弹、简易爆炸装置和其他爆炸性武器并对平民造成恶果。据报，2017 年，在爆炸性武器造成的总共 42 972 名死伤人员中，31 904 人(受害者的四分之三)是平民，比 2016 年增加 38%。在人口居民区使用爆炸性武器时，92%的伤亡是平民。阿拉伯叙利亚共和国、伊拉克和阿富汗的平民伤亡人数最多，空中发射的爆炸性武器是首要原因，其次是简易爆炸装置和地面发射的武器。[4]

42. 上述统计数字令人震惊，证明亟需采取紧急国际行动解决这一问题。如果考虑到在人口居住区使用爆炸性武器造成的有据可查的破坏性或长期影响，这一点就更为紧迫，而这些影响基本可以预见且在规划和开展军事行动时必须加以考虑。如近年来在阿富汗、伊拉克、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰、也门和巴勒斯坦被占领土等地所见，敌对行为对民用物体的影响包括广泛毁坏房屋、医院、学校、工作场所，并摧毁基本基础设施，从而严重影响水电系统并增加发生和传播疾病和粮食不安全的风险。平民流离失所，可能无法获得拯救生命的援助及其他援助，并仍然面临进一步的暴力风险。居民区和其他城市地区受到致命的战争遗留爆炸物和简易爆炸装置的污染，查明和清理工作艰苦和昂贵并可能妨碍提供基本服务以及流离失所者回返。从长远来看，实现可持续发展目标的进展会丧失，甚至被逆转，而重建需求和相关费用令人望而生畏。我将再次呼吁冲突各方避免在人口居住区使用波及广泛的爆炸性武器。

43. 我欢迎《禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》缔约国以及 2017 年 11 月在马普托举行的关于保护平民免遭在人口居住区使用爆炸性武器之害的非洲区域会议上通过公报的 19 个国家日益关注这一问题于。公约承认需要采取国家、区域和全球行动，包括避免在人口居住区使用波及广泛的爆炸性武器，并制定一项解决这一问题的政治宣言。在这方面采取

[4] 见武装暴力问题行动组织，“2017 年爆炸物暴力事件情况通报”(2018 年 4 月)。

的多边努力包括奥地利领导的实现关于该专题的政治宣言的进程；德国关于在《特定常规武器公约》框架内讨论这一问题的倡议，这些都需要所有会员国的建设性参与。上述努力取得进展将有助于建立对这一问题的重要认识，并使会员国承诺采取解决问题的具体步骤。

44. 2017 年，人道主义事务协调厅发表了一份关于人口居住区的爆炸性武器的军事政策和做法汇编。该汇编借鉴了前驻阿富汗国际安全援助部队(安援部队)制定的战术指令和非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)的间接开火政策，说明了军事部队如何通过在某些情况下限制使用爆炸性武器来加强平民保护，同时不损害特派团的实效。研究表明，安援部队的战术指示和其他改革并未破坏部队保护或使非国家武装团体拥有重大军事优势，[5] 而且特派团的实效有所提高。[6]

45. 一些非国家武装团体也采取了减少爆炸性武器对平民影响的做法。这些做法包括：预警、考虑爆炸性武器的战术替代方案、利用观察员来确保准确针对军事目标。[7]

B. 尊重和保护平民的基本法律义务和共同利益

46. 在开展敌对行动中尊重和保护平民与民用物体首先是冲突各方必须负责的法律义务。一些军事部队已经认识到，确保尊重法律和保护平民是实现特派团实效的重要组成部分。这是安援部队和非索特派团汲取的重要经验教训，促成了上述改革，[8] 并反映在当前军事政策中。[9] 一些非国家武装团体的做法也明显体现了这一点。[10]

47. 确保尊重法律和有效保护平民与会员国为应对恐怖主义和防止暴力极端主义所作的更广泛努力直接相关。在这方面，《防止暴力极端主义行动计划》中呼吁会员国在采用军事行动阻止暴力极端主义团体扩张时，应确保有关行动完全符合国际人道主义法和人权法。在大会第 70/291 号决议中，会员国还强调指出，如果反恐努力违反包括国际人道主义法和人权法在内的国际法，不仅背弃了其力求维护的价值观，而且可能激化会助长恐怖主义的暴力极端主义。最近一项关于非洲

[5] 见 C. Kolenda,、R. Reid、M. Retzius 和 C. Rogers, The Strategic Costs of Civilian Harm ：Applying Lessons from Afghanistan to Current and Future Conflicts (Open Society Foundations, (June 2016) 35。

[6] 见 Larry Lewis 就无人机问题向各政党议会小组发表的讲话，2017 年 7 月 12 日，可查阅：http://appgdrones.org.uk/wp-content/uploads/2014/08/Prepared-comments-Larry-Lewis.pdf。

[7] 见日内瓦呼吁，他们的话(2017 年)。

[8] 见 Kolenda et al., The Strategic Costs of Civilian Harm, and Lewis.

[9] 例如，见 Department of the Army, Protection of Civilians (ATP 3-07.6) (2015); United States Joint Chiefs of Staff, Joint Publication 3-0: Joint Operations (2017); Department of the Army/United States Marine Corps, Urban Operations (ATP 3-06 MCTP 12-10B) (2017); and European Union Military Committee, Avoiding and Minimizing Collateral Damage in European Union-Led Military Operations (EEAS(2015) 772 REV 8) (2016), paras. 8-9。

[10] 见日内瓦呼吁，他们的话。

暴力极端主义的研究指出，虽然缺乏教育和贫穷会助长激进化，但在绝大多数情况下，最终转折点是国家暴力和滥用权力行为，包括蔑视国际法。[11]

48. 从恢复和平以及防止冲突蔓延和复发的角度而言，确保尊重法律和保护平民也至关重要。大量平民死伤，加上城市和城镇全部被毁以及我们现在目睹的随之发生的流离失所现象，导致在人道主义、发展、社会、政治和其他方面出现了各种极为严重的复杂后果。这些后果只会延续冲突，从而使有关国家并可能使有关区域的未来和平与稳定前景遭到破坏。

C. 在国家和区域层面制定良好政策和做法

49. 令我感到欣慰的是，国家和区域层面的一系列行为体努力与会员国及其军事部队以及非国家武装团体互动协作并提供支助，以加强保护并尊重法律，同时制定良好做法。

50. 例如，2017 年 10 月，阿富汗政府通过了在联合国和保护冲突中平民组织的支持下制定的防止和减少平民死伤国家政策。据报，由于阿富汗政府承诺减少平民所受伤害，2017 年因国家军事和警察行动造成的平民死伤人数有所减少。

51. 在尼日利亚政府制定减少伤害平民国家政策以及乌克兰武装部队军民合作局设立减少平民死伤小组的过程中，冲突中的平民中心和其他组织开展了类似的互动协作。还应提及的一项惯例是，请我的关于儿童与武装冲突问题的报告所列冲突各方参与制定和执行行动计划，以制止武装团体招募和使用儿童的行为。迄今已有 28 个被列名方签署了 29 项关于防止杀害和残害儿童、招募和使用儿童兵、对儿童的性暴力、绑架儿童、袭击学校和医院以及拒绝准入等六种侵害儿童行为的行动计划。

52. 2017 年，美利坚合众国国会在《2017 财政年度国防授权法》中作出了与保护有关的重要规定，展现了国内立法者和政策制定者对加强保护平民的重要作用，此举在一定程度上响应了 InterAction 互动联盟和美国其他非政府组织的建议。上述规定包括应提交一份报告，详述国防部计划如何利用防止和减少伤害平民的措施来加强安全援助方案，以及要求国防部每年报告因美国军事行动导致的平民死伤情况，包括造成平民伤害的行动日期、地点和类型。国防部在编写报告时还必须说明调查平民死亡事件的流程以及为减少伤害平民而采取的步骤，并必须考虑到非政府组织和其他公开信息来源就平民死伤提供的可信报告。这是为提高透明度和加强保护平民采取切实步骤的一个实例。

53. 在区域一级，联合国正在支持制定合规框架，防止和处理萨赫勒五国集团联合部队可能违反国际法的行为。该框架包括：采取与甄选和筛查部队与人员有关的措施；设立联合国-联合部队规划小组，以支持规划和开展行动，并纳入预防措施，防止伤害平民；对涉及平民死伤的事件进行事后总结；设立监测、报告和问责机制。

54. 关于非国家武装团体，迄今已有 17 个此类团体与联合国签署了行动计划，以制止招募和使用儿童兵的行为。此外，日内瓦呼吁的“承诺书”也取得了具体

[11] 见联合国开发计划署，“非洲通往极端主义之路”(2017)，第 73 页。

成果，非国家武装团体在承诺书中承诺尊重具体的人道主义规范，例如与禁止使用杀伤人员地雷和禁止性暴力有关的规范，并对执行这些规范公开负责。这些成果包括销毁大量杀伤人员地雷储存和释放儿童兵。2017 年，日内瓦呼吁为 29 个武装团体的 1 300 名成员提供了国际人道主义法培训。2018 年晚些时候，人道主义事务协调厅和日内瓦呼吁将召开一次关于非国家行为体在人口居住区使用爆炸性武器的专家会议，将其作为鼓励此类团体正在开展的避免伤害平民工作的一部分。

四. 推进保护优先事项一——建议采取的行动

55. 我的上一次报告载有关于更加尊重国际法和促进冲突各方采取良好做法的若干建议。在此基础上，我建议会员国再采取下文所载具体行动，进一步推进保护优先事项一。

行动 1：制定保护平民国家政策框架

56. 为确保有效执行国际人道主义法和人权法，会员国应借鉴良好做法，制定国家政策框架，为在敌对行动中保护平民和民用物体建立明确的机构权力和责任。这项工作格外紧迫，尤其是因为城市冲突日益增多，而且一些在城市开展行动的军事部队倾向于依赖航空资产和伙伴部队，而限制部署地面部队。这可能会使获取可靠情报、准确选择目标、估测附带损害以及在袭击后就平民所受伤害采取应对措施受限。这种情况要求有关各方采取更多步骤，使平民和民用物体免受敌对行动的影响。考虑到这一点，并如附件详述，国家保护政策框架应至少包含下文所述内容。

57. 首先，应列入积极主动的办法，减少和应对平民所受伤害。这一办法将强调为保护平民发挥负责任的领导力，以及创建和维护一种优先减少伤害平民的组织文化。该办法还将规定，应建立跟踪、分析和应对有关伤害平民的指控并从中汲取经验教训的具体能力，并为保护平民而开展军民联合规划，包括在联合行动当中采取这种做法。

58. 由于在城镇、城市和其他人口居住区使用波及广泛的爆炸性武器会严重伤害平民并造成其他更加广泛的负面后果，而且这种使用可能违反禁止发动不加区分和不成比例袭击的规定，政策框架还应包含明确禁止这种使用方式的论断。应在具体行动政策中进一步制定这一办法，说明可代替这种使用的战术方案，以及在可能无法避免此类使用时应采取哪些具体步骤来避免伤害平民。

59. 第二，政策框架应寻求加强伙伴部队对平民的保护。向采取违反国际人道主义法行为的伙伴部队提供安全援助可能导致提供此类援助的国家面临潜在的法律和声誉风险。这种做法还可能加深现有的政治和其他方面的不满情绪，而这些不满情绪或许成为冲突根源并破坏促成持久和平的努力。防止这种风险意味着与伙伴部队共同促进保护平民，确保伙伴部队遵守法律。为此，政策框架应界定与合作伙伴互动协作的范围和方法，确立明确的沟通渠道，确保各方定期就与人道主义有关的所有事项进行对话，并规定在何种情况下不会提供援助。

60. 第三，政策框架应为制定和通过相关法律提供基础，这些法律应将尊重国际人道主义法和人权法作为武器出口的条件，要求在出口前评估非法使用风险并进

行最终用途监测。若干会员国已对本国武器出口采取了强有力的控制措施。截至 2017 年年底，已有 92 个会员国成为《武器贸易条约》缔约方。我敦促其他国家也这样做。

61. 第四，鉴于城市冲突日益增多，政策框架应为设立特定的城市战培训学校和更多地利用情景模拟培训提供基础。这将使军事部队能够更好地为在城市环境中保护平民做好准备，包括为此推动进一步思考城市环境的特殊性和脆弱性以及在这种情况下保护平民的方法和手段。

行动 2：改进非国家武装团体的合规情况

62. 为了更加尊重法律，还需要改变非国家武装团体的行为并改进其做法。培训以及按照国际人道主义法的设想制定行为守则、单方面声明和特别协定的做法(各团体通过这些文件明确承诺遵守自身义务，或作出可能高于法律要求的承诺)可发挥关键作用，应予以鼓励。不妨将上文概述的减少伤害平民具体措施纳入其中。

63. 这些工具向各团体成员发出了明确信号，可推动制定适当的内部纪律措施并为采取后续干预措施提供了重要基础。不过，必须将这些工具以及其中的承诺和原则纳入指令，并向各团体成员传达。若要通过开展对话和制定这些工具使非国家武装团体更加尊重法律，则必然需要人道主义行为体和其他相关行为体持续参与。

64. 建议将行动 1 和行动 2 纳入在国家和区域层面采取的协调一致的广泛努力，与会员国及其军事部队以及非国家武装团体互动协作并提供支助，以便制定必要的政策和其他工具。

行动 3：通过宣传和问责促进合规

65. 为执行和确保尊重国际法而制定政策框架和其他措施将成为在更有效保护平民方面的重要进展。与此同时，需要在全球一级进行宣传，这对于进一步加强保护平民仍然至关重要。

66. 此类宣传的核心工作是要协同努力，解决广大公众似乎对其他国家受冲突影响平民的困境缺乏同情和义愤的问题。2017 年的世界人道主义日借鉴了无国界医生组织初创的“不是攻击目标”运动，标志着开始在全球范围内努力提高对武装冲突给人类造成的代价的认识，并要求世界领导人采取行动，包括为此确保更加尊重国际人道主义法和人权法。其他步骤包括改进我们的数据收集和按性别及年龄对数据进行分类的工作，以促进对伤害平民的趋势作出循证分析，并更好地进行公开报告。

67. 另外，亟需更多地关注确保对严重违反国际人道主义法和人权法的行为进行问责，尤其是鉴于有关这种违法行为的指控数量众多，继续远远超出实际调查和起诉的案件数量。我再次呼吁会员国根据其国际义务，对严重侵犯指控进行可信和有效调查，必要时在联合国支持下追究施害者的责任。在缺乏采取此类行动的意愿或能力的情况下，若干会员国已运用普遍管辖权起诉国际罪行。其他会员国不妨考虑这一可能性，以推动打击有罪不罚现象。

68. 为帮助克服国家能力和资源问题，我还敦促更多地考虑利用混合法庭并向各国法院提供国际援助。在这方面，我赞同非洲联盟和平与安全理事会以及安全理事会发出的呼吁，即非洲联盟委员会和南苏丹民族团结过渡政府应采取必要步骤，建立南苏丹混合法庭。

69. 在缺乏国家行动的情况下，应更多地诉诸国际机制。在这方面，我敦促尚未成为《国际刑事法院罗马规约》缔约方的国家加入《规约》，并敦促所有会员国充分配合国际刑事法院的工作。

70. 我还敦促安全理事会、大会和人权理事会中的会员国在面对国际罪行时，有更强的意愿去搁置政治分歧、采取协同行动，以确保问责。这包括设立和支持调查委员会和其他此类机制，或就安全理事会而言，在国家当局未能采取行动的情况下将相关情势移交国际刑事法院。我注意到，若干会员国，包括安全理事会部分常任理事国，已经呼吁在涉及实施战争罪、危害人类罪或灭绝种族罪的情况下停止使用否决权。

71. 还可更多地考虑安全理事会实施的定向制裁能否有效应对违法行为，以及可如何加强此类制裁。

五. 结论

72. 本报告针对武装冲突中保护平民的现状描绘了一幅黯淡的图景。这幅图景揭示了人和社会遭受的巨大伤害-有关各方在诉诸武力时缺乏充分尊重和确保尊重国际人道主义法和人权法规则的充分意愿造成的不可避免的恶果。本报告也带来了一些慰藉。特别是制定国家政策框架，为保护平民而建立明确的机构权力和责任，此举将极大促进包括伙伴部队在内的各方尊重法律。与非国家武装团体共同推动和支持类似举措也能起到同样效果。但仅靠这些是不够的。

73. 2019 年将是保护平民问题在加拿大担任安全理事会主席期间被列入安理会议程的 20 周年。1999 年，正是塞拉利昂发生的暴行、巴尔干半岛发生的族裔清洗以及大湖区发生的种族灭绝和流离失所促使加拿大向安理会提出保护平民问题。正如加拿大时任外交部长劳埃德 • 阿克斯沃西当时所言：“促进保护武装冲突中的平民，不是安理会确保国际和平与安全任务的次要方面，而是其中心方面。安理会工作的最终目标，是捍卫世界人民的安全，而不仅仅是他们所生活的国家的安全。”

74. 如今，虽然一些情况和参与方有所改变，但正如本报告明确表明的那样，平民的苦痛和尊重法律的必要性没有改变。就安全理事会确保国际和平与安全的任务而言，保护工作的中心地位也没有改变。因此，保护平民议程 20 周年为评估过去的工作提供了恰当的时机，可借此机会审查过去 20 年的成果，确定目前和今后需要进一步关注和取得进展的领域，为安全理事会、会员国和其他行为体制定未来行动方案，以便进一步加强在武装冲突中保护平民的工作。这包括更多地考虑保护平民在更广泛预防危机框架内的作用，为了保护世界各地数百万正在以及可能遭受暴力和流离失所的人，预防危机仍然是首要的优先事项。

附件

行动 1：制定关于保护平民的国家政策框架

国家保护政策框架应借鉴现行良好做法和政策，至少包含下文所述内容：

1. 采取积极主动的办法，减少和应对平民所受伤害

领导力、文化和培训

政策框架应强调领导力对于保护平民免受伤害的关键作用。这包括所有各级文职和军事领导人需要了解并向下属说明其保护平民和民用物体的法律义务，以及这项义务对特派团实效的重要意义，并确保在组织内建立优先减少伤害平民的文化。这还包括确保领导人为履行这些责任负责。为促进形成这种氛围，框架应在整个专业军事教育系统以及具体部队行动层面培训中，制定重点突出、反复进行、循序渐进的保护平民和减少伤害平民培训模块。

跟踪、报告和应对平民死伤事件

政策框架还应为跟踪、分析和应对有关伤害平民的指控建立具体的能力、标准和方法，例如效仿国际安全援助部队的平民伤亡跟踪小组。这种能力应当用于开展评估，查明导致平民死伤的原因，并指导对当前和今后行动作出必要调整。应规定使用第三方(如地方和国家官员、联合国行为体和民间社会)的可靠数据，定期公开报告指控数量、应对行动及其结果，包括在联合行动当中采取这种做法。

政策框架还应概述通过何种流程，在事后采取应对措施(包括调查和起诉严重违法行为)，以透明的方式宣布调查结果，并向受害者及其家人提供伤害后援助。

与合作伙伴开展联合规划和互动协作

政策框架应加强在具体行动中为保护平民而开展的军民联合规划，确保定期与人道主义行为体就保护问题开展对话。还应就如何安全、负责任地与地方社区和民间社会就保护问题进行互动协作提供指导。此外，框架应规定与其他会员国以及区域或国际合作伙伴互动协作，分享在战术、方法和程序、培训以及提供安全援助等方面的良好做法。

禁止在人口居住区使用爆炸性武器的论断

政策框架应包含明确禁止在人口居住区使用波及广泛的爆炸性武器的论断，这应当基于明确理解各类爆炸性武器产生的广泛影响及其对平民造成的短期和长期风险。这一理解应考虑到与冲突环境下的武器预期性能有关的技术数据、对作战中使用武器攻击目标的实际程序(如“试射”和“夹叉火力”做法)的分析，以及关于城市地形和基础设施影响武器使用和效果的认识。

应在具体行动政策中进一步制定这项论断，规定应选择哪些战术方案代替在人口居住区使用波及广泛的爆炸性武器，以及在无法避免此类使用的情况下，应采取哪些具体步骤来减少伤害平民。这方面应借鉴现行行动政策和做法，包括规

定在使用这类武器时必须获得更高指挥级别的授权，以体现平民面临的更大风险，并确保获得更多情报、监视和侦查资源，也包括进行附带损害估测和战斗摧毁情况评估。还需要弥补现有缺陷，如附带损害估测方面的缺陷。[1]

2. 承诺加强伙伴部队对平民的保护

政策框架应包含关于加强伙伴部队对平民保护的承诺。这一承诺将明确界定与合作伙伴互动协作的范围和方法，确立明确的沟通渠道，确保各方定期就与人道主义有关的所有事项进行对话。应酌情从国际人道主义法和人权法的角度持续评估合作伙伴的行为，执行有助于更好地保护平民的措施，就采用与减少伤害平民有关的法律和良好做法提供培训和指导。提供其他形式的军事训练以及资金、武器转让和其他军事支助应取决于伙伴部队在保护平民和确保尊重国际法方面的承诺和表现。

3. 将尊重国际法作为武器出口的条件

无论是在安全援助还是一般武器出口方面，政策框架都应为要求在出口前评估非法使用风险的法律获得通过提供基础。这项评估应基于根据以往行为以及能力和资历确定的总体非法使用风险。为此需要获得必要信息，评价是否存在这种风险。若评估表明即将出口的武器很有可能用于实施或协助实施严重违反国际人道主义法或人权法的行为，则不应授权出口。此外，还应规定在出口武器时提供侧重于恰当、合法使用和管理具体物项的定制技术援助。

在出现有关严重违法行为的指控时，应建立触发机制，重新评估某些武器的出口授权，确定防止使用某些武器系统的备选方案。这还可以包括通过提供补救培训，解决关切问题并恢复援助。

4. 发展在城市战期间保护平民的军事能力

鉴于城市冲突日益增多，政策框架应为发展在城市战期间保护平民的军事能力提供基础。这应包括设立特定的城市战培训学校和更多地利用情景模拟培训。这将使军事部队能够更好地为在城市环境中保护平民做好准备，推动进一步思考城市环境的特殊性和脆弱性以及在这种情况下保护平民的方法和手段，如代替使用爆炸性武器的战术方案、预测和应对人口流离失所以及为伤病平民和战斗人员提供前线创伤护理。这反过来将有助于指导今后的行动、培训、理论和进一步的政策制定。应向其他军事部队提供获取这些资源的机会。

---

[1] L. Lewis and R. Goodman, Civilian Casualties: We Need Better Estimates – Not Just Better Numbers, Just Security(22 March 2018): https://www.justsecurity.org/54181/civilian-casualties-estimates-not-numbers/。